



# Erhebung Vernehmlassungsverfahren 1960 - 1991

## Schlussbericht

---

### 1 Ausgangslage

Vernehmlassungen<sup>1</sup> spielen eine wichtige Rolle im Vorverfahren der Gesetzgebung. Aus zeithistorischer und politikwissenschaftlicher Perspektive ist es von grossem Interesse zu erforschen, in welchen Fällen welche Kreise zu einem Anhörungsverfahren eingeladen werden, wie die Antworten der Vernehmlassungsteilnehmer ausgewertet werden oder welche Stellungnahmen wie in den Gesetzesentwurf einfließen. Fragen, die sich dabei stellen und die bisher kaum im Fokus wissenschaftlicher Analysen standen, sind etwa: Wie hat sich das Verfahren über die Zeit verändert? Nimmt die Anzahl Vernehmlassungen mit der Zeit zu? Hat sich der Kreis inkludierter Interessengruppen mit der Zeit vergrößert? Wie fließen die Antworten der unterschiedlichen Interessengruppen in die Berichte ein? Dient das Vernehmlassungsverfahren als Möglichkeit für die Verwaltung Expertenwissen mit einzubeziehen oder lässt sich die politikwissenschaftliche These bestätigen, dass die vorparlamentarische Inklusion dem Konsensgedanken folgt und mithilft, Referenden zu vermeiden?

Obwohl die vorparlamentarische Phase im Gesetzgebungsprozess als Schlüsselphase im Entscheidungsprozess betrachtet wird<sup>2</sup>, gibt es bis heute kaum wissenschaftliche Untersuchungen zu Vernehmlassungen.<sup>3</sup> Zwar gibt es eine Reihe von qualitativen Fallstudien zu einzelnen Gesetzgebungsprozessen<sup>4</sup>, in denen auch die Vernehmlassung behandelt wird, die wenigen systematischen, quantitativen Vergleiche jedoch sind veraltet.<sup>5</sup> Der Kontrast zwischen zugeschriebener Bedeutung und mangelnder Analyse von Vernehmlassungen hat mitunter auch mit der Datenverfügbarkeit zu tun. Zwar sind alle Vernehmlassungen ab 1992 mit Titel, dem zuständigen Departement und der Vernehmlassungsfrist und ab 2000 zusätzlich mit einer Verknüpfung zu PDF-Dokumenten zur Eröffnung und Ergebnis des Verfahrens dokumentiert und auf der Website der Bundeskanzlei einsehbar<sup>6</sup>. Vor 1992 lassen sich Informationen aber nur sehr spärlich und unvollständig finden. Um die Wirkung von Veränderungen in der politischen Kultur oder in den juristischen Rahmenbedingungen auf das Vernehmlassungsverfahren zu untersuchen, braucht es eine längere Zeitperiode.

Mit der Idee des mittelfristigen Ausbaus des Online-Angebotes oder zumindest der Sammlung der zentralen Daten zu Vernehmlassungen vor 1992 gelangte ein Forschungsteam aus der *Année Politique Suisse* (APS) im Frühjahr 2012 an das Bundesarchiv (BAR). Dort fielen diese Überlegungen auf fruchtbaren Boden. Entstanden ist ein erstes, vom BAR finanziertes Projekt, welches die systematische Erhebung aller Vernehmlassungen zwischen 1960<sup>7</sup> und 1991 zum Ziel hatte. Ergebnis dieses Projektes, dessen Durchführung auch von der Bundeskanzlei befürwortet wurde, sollte eine Datenbank sein, welche Metadaten aller Vernehmlassungen und die entsprechenden Fundstellen im Bundesarchiv umfasst. Diese Datenbank dient der Forschung als erste Aus-

---

<sup>1</sup> Im Folgenden wird ‚Vernehmlassung‘ als Synonym für ‚Vernehmlassungsverfahren‘ verwendet.

<sup>2</sup> Vgl. z.B. Kriesi 1980; Sciarini 2006.

<sup>3</sup> Vgl. Bibliographie im Anhang.

<sup>4</sup> Vgl. z.B. Blaser 2003.

<sup>5</sup> So stammen die Untersuchungen von Guggenheim aus dem Jahr 1978 und jene von Poitry aus dem Jahr 1989.

<sup>6</sup> <http://www.admin.ch/dokumentation/gesetz/pc/index.html?lang=de> (20.12.2012)

<sup>7</sup> Die Überlegungen des Forschungsteams legten die untere Zeitlimite auf das Jahr 1960 in der Annahme, dass in dieser rund 30-jährigen Zeitspanne eine systematische Erhebung der Vernehmlassungen möglich sein wird. Die 30 Jahre wurden zudem als im Rahmen des Projektes realisierbarer Zeithorizont betrachtet.



gangsbasis für vertiefte Analysen und dem BAR als Katalog, der eine vereinfachte Recherche nach Dossiers über spezifische Gesetzgebungsprozesse (inkl. Vernehmlassungen) erlaubt.

Das sechsmonatige Projekt umfasste drei Arbeitsschritte: Erstens sollte ein grober Überblick über alle Vernehmlassungen, die zwischen 1960 und 1991 stattgefunden haben, geschaffen (2.1 Schritt I). Dieser Überblick wurde zweitens mit verschiedenen Informationen aus den Archivbeständen des BAR validiert (2.2 Schritt II) und drittens mit detaillierteren Angaben ergänzt (2.3 Schritt III). Endprodukt stellt die oben erwähnte Metadatenbank dar.

## 2 Vorgehen und Ergebnisse

### 2.1 Schritt I

In einem ersten Schritt wurde auf der Basis von im Internet zugänglichen Informationen ein erster Überblick über die im Zeitraum 1960 bis 1991 abgeschlossenen Vernehmlassungsverfahren gewonnen. Dabei wurde das online verfügbare Bundesblatt (BBl) verwendet.<sup>8</sup> Eine Volltextsuche im Bundesblatt ergab, dass die Einleitung von Vernehmlassungsverfahren jeweils unter der Rubrik „Bekanntmachungen der Departemente und Abteilungen“ publiziert wurde. Unter dem Titel „Vernehmlassungsverfahren“ wurde über das für das Verfahren zuständige Departement, den Titel der Vernehmlassung sowie das Ende der Vernehmlassungsfrist informiert. Nicht ersichtlich waren im Bundesblatt der Beginn der Vernehmlassung, das federführende Amt und die angeschriebenen Adressaten. Das systematische Durchgehen des Bundesblattes ab 1960 bis 1991 legte die Vermutung nahe, dass Vernehmlassungen erst seit ca. 1970 in diesem Publikationsorgan bekannt gemacht werden.

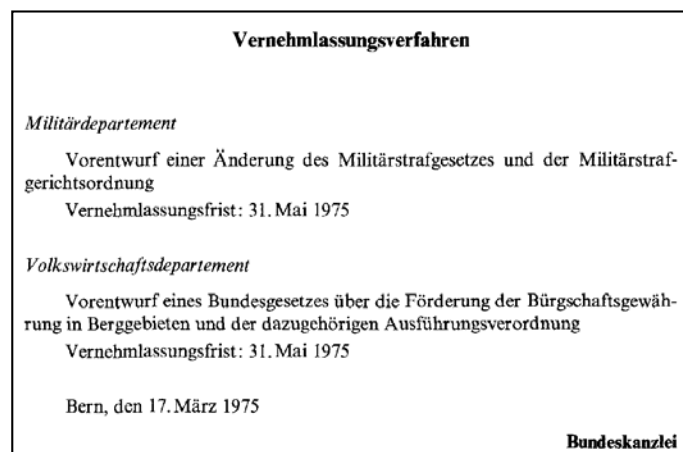


Abbildung 1: Beispiel aus dem Bundesblatt 1975, Band I, Heft 11, Seite 926.

Das Ergebnis dieses ersten Schrittes war eine Excel-Tabelle von 442 Vernehmlassungsverfahren im Zeitraum von 1972 bis 1991. Diese Liste enthielt folgende Rubriken: Titel des Vernehmlassungsverfahrens, federführendes Departement, Jahr der Einleitung, Ende der Vernehmlassungsfrist und Angaben zum Fundort im Bundesblatt (Band; Heft; Seite). Für diesen ersten Schritt wurden ca. 20 Arbeitsstunden aufgewendet.

Parallel zur Recherche im Bundesblatt wurde die gesetzliche Grundlage des Vernehmlassungsverfahrens ermit-

<sup>8</sup> <http://www.bar.admin.ch/archivgut/00945/index.html?lang=de> (20.12.2012)



telt<sup>9</sup>: Durch die Volksabstimmung vom 6. Juli 1947 erhielt der *Artikel 32 der Bundesverfassung* eine Bestimmung, wonach Kantone und zuständige Organisationen der Wirtschaft vor Erlass der Ausführungsgesetze zu den Wirtschaftsartikeln 31a, 31b Abs. 2, 31c und 31d der Bundesverfassung anzuhören sind. Die Einleitung eines Vernehmlassungsverfahrens auf Gesetzes- und Verfassungsebene bedurfte der jeweiligen Ermächtigung durch den Bundesrat. Im Jahre 1970 erliess der Bundesrat in Reaktion auf verschiedene parlamentarische Vorstösse, welche eine klarere Regelung der Vernehmlassung forderten, die *„Richtlinie über das Verfahren der Gesetzgebung“*, in der einerseits die bisherige Praxis festgeschrieben und andererseits der Anwendungsbereich der Vernehmlassungen ausgeweitet wurde (BBl 1970 I, Heft. Nr. 21, S. 993). Mit der Aufnahme des *Artikels 147 altBV* erhielt das Vernehmlassungsverfahren 1991 schliesslich eine explizite Verankerung in der Bundesverfassung. In diesem Zusammenhang wurde auch eine Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (AS 1991 S. 1632 und AS 1996 S. 1651) erlassen. Diese Verordnung wurde 2005 durch das *Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (VIG)* und die Verordnung über das *Vernehmlassungsverfahren (VIV)* ersetzt.

Diese knappe Übersicht macht deutlich, dass das Vernehmlassungsverfahren erst in jüngster Vergangenheit detailliert und auf Gesetzesstufe geregelt worden ist. Bis 1970 war lediglich in einem Verfassungsartikel festgehalten, dass Vernehmlassungen in gewissen Fällen vorgenommen werden müssen. Das genaue Verfahren, das *Wie* und *Wer* wurde jedoch dem Ermessen der Verwaltung überlassen. Diese Tatsache erschwerte das Erstellen einer Übersichtsliste und kann zugleich eine mögliche Erklärung dafür sein, dass gegenwärtig nur Vernehmlassungen ab 1992, d.h. nach der Aufnahme des Artikels 147 altBV bzw. der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren im Jahr 1991, online zugänglich und dabei erst ab 2000 Dokumente wie Publikation, Botschaft des Bundesrates und Erlassentwurf verlinkt sind.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Siehe Schema auf Seite 4.

<sup>10</sup> Vgl. z.B.: <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2000.html> (20.12.2012)



## VERNEHMLASSUNGEN

1874

Erste Vernehmlassungen:

„Die Einführung des Referendums 1874 zog das V. als Versuch nach sich, die Widerstandskraft von Erlassesentwürfen gegenüber der Referendumsdrohung mitgliederstarker Organisationen wie Verbände und Parteien zu erhöhen.

Wili Hans-Urs, „Vernehmlassungsverfahren“, in HLS-online, URL: <http://www.hls-dss.ch/textes/d/D10098.php> (27.08.2010)

1947

### Verfassungsartikel:

Durch Volksabstimmung vom 6. Juli 1947 erhielt der Artikel 32 folgende Fassung: „Art. 32. Die in Artikel 31a, 3b Abs. 2, 31c und 31d genannten Bestimmungen dürfen nur durch Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse eingeführt werden, für welche die Volksabstimmung verlangt werden kann.

Für Fälle dringlicher Art in Zeiten wirtschaftlicher Störungen bleibt Artikel 89 Abs. 3, vorbehalten.

Die Kantone sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören. Ihnen ist in der Regel der Vollzug der Bundesvorschriften zu übertragen.

Die zuständigen Organisationen der Wirtschaft sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören und können beim Vollzug der Ausführungsvorschriften zur Mitwirkung herangezogen werden.“

- Bei BG erteilt der BR eine Ermächtigung

**BIGA-Richtlinie** über die Anhörung von Verbänden und die Einsetzung von Kommissionen 7.2.1950

1970

**Merkblatt der BK** über das Vernehmlassungsverfahren (9.7.1974)

### Richtlinien des Bundesrates:

BBl 1970 I 993 Heft Nr. 21

Richtlinien über das Verfahren der Gesetzgebung 6. Mai 1970:

- Ermächtigung des BR
- Anhörung, wo die Gesetze es vorschreiben
- Departemente führen ein Verzeichnis der in Frage kommenden Organisationen
- Das Departement bestimmt, ob die Anhörung mündlich oder schriftlich erfolgt
- Im Antrag muss angegeben werden, wer angehört werden soll.
- Einladung und Erlassentwurf an die Kantonsregierungen
- In den Botschaften werden die wesentlichen Ergebnisse der Vernehmlassung dargelegt.

1974

1991

### Verfassungsartikel:

Art. 147 BV Vernehmlassungsverfahren

Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise werden bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen.

### Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren:

AS 1991 1632 und AS 1996 1651 (ursprünglich in der SR 172.062, wurde aber durch die neue Verordnung ersetzt)

2005

### Bundesgesetz:

Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (VIG) und Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (VIV)





## 2.2 Schritt II

In einem zweiten Schritt wurden die in Schritt I erhobenen Daten mit Informationen aus den Archivbeständen im Bundesarchiv, v.a. derjenigen der Bundeskanzlei (BK), validiert und mit allfälligen Hinweisen ergänzt.

Eine online Archivplansuche ergab, dass sich im Bestand der Bundeskanzlei drei Dossiers mit dem Titel „Vernehmlassungsverfahren, Vorverfahren“ befinden.<sup>11</sup> Diese Dossiers enthalten unter anderem auch Schreiben an die Bundeskanzlei aus dem Zeitraum 1973-1976, in denen politische Parteien sowie Organisationen aus Wirtschaft und Gesellschaft um Aufnahme in den Adressatenkreis des Vernehmlassungsverfahrens bitten. Die Antworten der Bundeskanzlei gaben wertvolle Informationen über die Vernehmlassungspraxis:

Es wurde erstens deutlich, dass es keine vorgegebenen, verbindlichen Listen mit den anzuschreibenden Kreisen gab. Die Adressaten wurden von den zuständigen Departementen von Fall zu Fall selber festgelegt. Zweitens zeigte sich, dass die Bekanntmachung der Vernehmlassungen im Bundesblatt erst ab dem 1. Januar 1973 systematisch erfolgte, wie aus einer schriftlichen Beantwortung des Postulats Augsburger<sup>12</sup> und einem Schreiben der BK an die Frauenbefreiungsbewegung Zürich zu entnehmen ist: *„Im Übrigen wird jede Liste der eingeleiteten Vernehmlassungsverfahren jeden Monat in der letzten Nummer des Bundesblattes veröffentlicht.“*<sup>13</sup> Bundeskanzler K. Huber hatte bereits 1972 versucht, die Publikation im Bundesblatt unter der Hand einzuführen.<sup>14</sup> Weiter konnte in diesen Akten ein Kreisschreiben der Bundeskanzlei vom 2. Oktober 1969 an die Departemente gefunden werden. Darin bat die Bundeskanzlei die Departemente, Listen der hängigen und geplanten Vernehmlassungen zu erstellen. Dies war eine Reaktion auf eine aus verschiedenen Kreisen stammende Kritik an der unglücklichen Verteilung der Vernehmlassungen über das Jahr hinweg. Die Bundeskanzlei begann deshalb auf der Basis des Beschlusses der Generalsekretärenkonferenz vom 26.9.1969 ab dem Jahr 1970 eine jährlich erscheinende Liste der durchgeführten bzw. noch hängigen Verfahren zu erstellen.<sup>15</sup> Diese Liste wurde den Departementen, dem Bundesrat und den Geschäftsprüfungskommissionen übergeben.<sup>16</sup> In der Tat konnten solche Listen zunächst für die Jahre 1970 bis 1981 gefunden werden.<sup>17</sup> Sie enthalten nebst dem Titel und dem zuständigen Departement auch den Beginn der Vernehmlassungsfrist sowie Angaben zu den angeschriebenen Kreisen. Dadurch konnte die auf der Basis des Bundesblattes erstellte Excel-Tabelle mit diesen neuen Angaben ergänzt werden. Es war davon auszugehen, dass auch für die Jahre 1982 bis 1991 solche Listen existieren. Da sich das betreffende Dossier, in dem die Listen vermutet werden, jedoch in der Schutzfrist befindet, konnte es zu diesem Zeitpunkt noch nicht eingesehen werden.

<sup>11</sup> Es handelt sich dabei um die Dossiers: E1010B#1986/151#541\*, Aktenzeichen 310.1, Vernehmlassungsverfahren, Vorverfahren, 1968 – 1972; E1010B#1986/151#542\*, Aktenzeichen 310.1, Vernehmlassungsverfahren, Vorverfahren, 1973 – 1976 und E1010B#1986/151#543\*, Aktenzeichen 310.1, Vernehmlassungsverfahren, Vorverfahren, 1977 – 1981.

<sup>12</sup> E1010B#1986/151#542\*, Aktenzeichen 310.1, Vernehmlassungsverfahren, Vorverfahren, 1973 – 1976.

<sup>13</sup> E1010B#1986/151#542\*, Aktenzeichen 310.1, Vernehmlassungsverfahren, Vorverfahren, 1973 – 1976.

<sup>14</sup> E1010B#1986/151#541\*, Aktenzeichen 310.1, Vernehmlassungsverfahren, Vorverfahren, 1968 – 1972.

<sup>15</sup> E1010B#1986/151#541\*, Aktenzeichen 310.1, Vernehmlassungsverfahren, Vorverfahren, 1968 – 1972.

<sup>16</sup> E1010B#1986/151#542\*, Aktenzeichen 310.1, Vernehmlassungsverfahren, Vorverfahren, 1973 – 1976.

<sup>17</sup> E1010B#1986/151#541\*, Aktenzeichen 310.1, Vernehmlassungsverfahren, Vorverfahren, 1968 – 1972; E1010B#1986/151#542\*, Aktenzeichen 310.1, Vernehmlassungsverfahren, Vorverfahren, 1973 – 1976 und E1010B#1986/151#543\*, Aktenzeichen 310.1, Vernehmlassungsverfahren, Vorverfahren, 1977 – 1981.



Verzeichnis der im Jahre 1973 eingeleiteten Vernehmlassungsverfahren				
Vernehmlassungsverfahren betr.	eingeleitet von	begrüsste Kreise	gewährte Frist	Bemerkungen
Revision des Bürgerrechtsgesetzes (Bericht der Expertenkommission)	JPD	Kantonsregierungen, politische Parteien und interessierte Kreise	17. 1.73 - 30. 4.73	
Revision der schweizerisch-dänischen Doppelbesteuerungsabkommen von 1957 und Aenderung des schweizerisch-britischen Doppelbesteuerungsabkommens von 1954/1966	FZD	Finanzdirektionen der Kantone und die am Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen interessierten Wirtschaftsverbände	18. 1.73 - 28. 2.73	
Vorentwurf zu einem Artikel 36quater BV über Radio und Fernsehen	VED	Kantonsregierungen, politische Parteien und interessierte Organisationen	18. 1.73 - 31. 5.73	
Einführung eines europäischen Patenterteilungsverfahrens	AGE	Interessierte Organisationen und Bundesstellen	1. 2.73 - 15. 4.73	
Projet de Convention de la CNUDCI sur la prescription en matière de vente internationale d'objets mobiliers corporels	JA	Interessierte Organisationen	9. 2.73 - 1. 6.73	
Abkommen über - die internationale Registrierung von Marken (TRT) - eine internationale Klassifikation von Bildmarken	AGE	Interessierte Organisationen	14. 2.73 - 31. 3.73	

Abbildung 2: Beispiel einer Liste der eingeleiteten Vernehmlassungsverfahren für das Jahr 1973, in: E1010B#1986/151#542\*.

Ein Problem bei der Erhebung stellten die Vernehmlassungen vor 1970 dar, da diese weder in den Listen der BK noch im Bundesblatt vermerkt waren. Aus den untersuchten Akten der Bundeskanzlei ging jedoch hervor, dass die Einleitung eines Vernehmlassungsverfahrens ab Gesetzesstufe jeweils der Ermächtigung des Bundesrates bedurfte. Das zuständige Departement hatte einen Antrag auf Ermächtigung zur Einleitung des Vernehmlassungsverfahrens an den Bundesrat zu stellen. Diese Praxis wurde im Übrigen auch in der Richtlinie von 1970 in Art. 11 fixiert. Weiter wurde ein Merkblatt über das Vernehmlassungsverfahren vom 9. Juli 1974 gefunden, welches die Pflicht der Departemente wiederholte, eine Ermächtigung des Bundesrates bei Vernehmlassungen auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe einzuholen.<sup>18</sup>

Dies führte dazu, dass in Absicht die Liste mit den Vernehmlassungen vor 1970 zu ergänzen, die Register zu den Beschlussprotokollen des Bundesrates für die Jahre 1960 bis 1969 überprüft wurden.<sup>19</sup> Es zeigte sich, dass für die Jahre 1961, 1964 und 1967 im Index tatsächlich Einträge unter dem Stichwort „Vernehmlassung“ gemacht wurden. Für die übrigen Jahre war es notwendig, das ganze Register durchzugehen. Es wurden so 22 Ermächtigungen zur Einleitung von Vernehmlassungsverfahren gefunden. Es ist jedoch zu bezweifeln, dass diese alle durchgeführten Vernehmlassungen in den 60er Jahren miteinschliessen, wenn man davon ausgeht, dass pro Jahr im Schnitt 15 bis 50 Vernehmlassungen durchgeführt wurden.<sup>20</sup>

Es zeigte sich, dass die Vervollständigung des Überblicks über die Vernehmlassungsverfahren (Schritt I und II) aufgrund der Datenlage aufwändiger war, als zunächst angenommen. So mussten bis Ende August hierfür insgesamt ca. 95 Stunden aufgewendet werden, was knapp 40% des total veranschlagten Aufwands entsprach.

<sup>18</sup> E1010B#1986/151#542\*, Aktenzeichen 310.1, Vernehmlassungsverfahren, Vorverfahren, 1973 – 1976.

<sup>19</sup> E1004.1\* Bundesrat: Beschlussprotokolle (1848-1996), 1848-1996, Ablieferung: 1000/00009 Bundeskanzlei (Bern) (1848-1995), Bundesrat: Beschlussprotokolle (1848-1996), 1848 – 1996.

<sup>20</sup> Mündliche Auskunft von Hans-Urs Willi, Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei.



## 2.3 Schritt III

Die ersten beiden Schritte resultierten, wie oben dargelegt, in einer Excel-Tabelle von 526 Vernehmlassungen im Zeitraum 1960 bis 1991, wobei ab 1970 mit hoher Wahrscheinlichkeit von einer Vollständigkeit ausgegangen werden kann. Der dritte Schritt führte nun in die Archivbestände der für die einzelnen Vernehmlassungen zuständigen Departemente bzw. Ämter.

Die Tatsache, dass die Tabelle erst ab 1970 als vollständig erachtet werden kann, legte es nahe, die zeitliche Untergrenze für eine vertiefte Aktensichtung bei diesem Jahr festzulegen. Der Zeitraum 1960-1969 musste für dieses Projekt beiseitegelassen werden, da nur schon die Archivrecherche in den Akten der Departemente, welche für die Erstellung einer Liste notwendig wäre, den Rahmen des veranschlagten Aufwandes gesprengt hätte.

Die Obergrenze der Aktensichtung war durch die Schutzfristbestimmung gegeben: Da alle Dossiers ab 1982 der dreissigjährigen Schutzfrist unterliegen<sup>21</sup>, wurde beschlossen, sich vorläufig auf die 1970er Jahre (1970-1979) zu beschränken. Dabei wurden zuerst in der Metadatenbank des Bundesarchivs Dossiers lokalisiert, in denen Akten zu den interessierenden Vernehmlassungsverfahren vermutet wurden. Bei dieser Metasuche wurde wie folgt vorgegangen: Als erstes wurde eine Volltextsuche mit den Stichworten ‚Vernehmlassung‘ und ‚Vernehmlassungsverfahren‘ für den Zeitraum 1970-1979 durchgeführt. Es wurde dann versucht, die Ergebnisse den konkreten Vernehmlassungen in der Excel-Liste zuzuordnen. Damit war bereits ein erster Ausgangspunkt für die Archivrecherche gegeben. Da dies jedoch nicht für alle Vernehmlassungen zufriedenstellend war, wurde in einem zweiten Schritt eine Volltextsuche mit einschlägigen Stichworten aus den Titeln der einzelnen Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Dabei wurden nur jene Treffer berücksichtigt, die auf Dossiers von Ämtern verweisen, die dem federführenden Departement untergeordnet sind. Falls dieser Schritt ebenfalls zu keinen Erfolgen führte, wurde versucht, das zuständige Amt ausfindig zu machen, d.h. es wurde überlegt, in welchen Zuständigkeitsbereich das Geschäft der Vernehmlassung fallen könnte. Das vermutete Amt wurde dann in der Baumsuche lokalisiert und in dessen Ordnungssystemen recherchiert.

Die so erhaltenen Hinweise auf Archivbestände (Signaturen, Aktenzeichen, Titel und Zeitraum) wurden in der Excel-Tabelle festgehalten. Sobald einige solche Hinweise gesammelt worden waren, wurden die Dossiers bestellt, um sie auf ihren Inhalt zu untersuchen. Gesucht wurden insbesondere folgende Dokumente:

1. Kreisschreiben an die Adressaten des Vernehmlassungsverfahrens
2. Listen der Vernehmlassungsadressaten
3. Antworten der Vernehmlassungsadressaten
4. Botschaft des Bundesrat
5. Varia wie z.B. Antrag der Departemente an den Bundesrat für die Ermächtigung zur Einleitung des Vernehmlassungsverfahrens.

Wenn Akten zu diesen Kategorien gefunden wurden, wurde dies in der Excel-Tabelle vermerkt. Falls die Antworten der Vernehmlassungsadressaten nicht gefunden wurden, wurde eine zweite Suchrunde gestartet. Dabei konnte allenfalls auf Aktenzeichen bereits untersuchter Dossiers zurückgegriffen werden. Im Laufe dieser Arbeit hat sich gezeigt, dass es für das Archivpersonal vorteilhaft ist, wenn nicht nach Jahren vorgegangen wird, sondern die Signaturen zuerst in einem Word-Dokument zusammengestellt und dann sortiert werden. So können Dossiers mit gleicher Akzession zusammenbestellt werden, was den Aufwand im Magazin reduziert.

Diese Arbeiten haben angezeigt, dass für die Recherche und Sichtung der Vernehmlassungsunterlagen eines Jahres mit einem Aufwand von ca. 10 Stunden gerechnet werden muss. Auch hat die Arbeit mit dem Archivmaterial gezeigt, dass die Aktenlage nicht in allen Departementen gleich gut ist. So bereitete die Recherche bei vom EVD und EJPD eingeleiteten Vernehmlassungsverfahren meist keine grösseren Schwierigkeiten. War hin-

<sup>21</sup> BGA Art.9 Abs. 1: „Das Archivgut des Bundes steht der Öffentlichkeit nach Ablauf einer Schutzfrist von 30 Jahren unter Vorbehalt der Artikel 11 und 12 unentgeltlich zur Einsichtnahme zur Verfügung.“



gegen das EMD oder das EFD das federführende Departement, verlief die Suche zum Teil unbefriedigend.

Parallel zur Sichtung der Aktenlage wurden Gesuche an die BK, das EVD und das EJPD gestellt, um die von der Bundeskanzlei erstellten Listen der Vernehmlassungsverfahren für die Jahre 1982 bis 1991 zu finden und somit die Excel-Tabelle mit diesen Angaben ergänzen zu können. Die erteilten Einsichtsbewilligungen erlaubten es, die Excel-Tabelle für den Zeitraum 1982-1991 zu validieren und mit den Angaben über die Vernehmlassungsadressaten und den Beginn der Frist zu vervollständigen. Dabei wurde eine hohe jedoch nicht hundertprozentige Übereinstimmung festgestellt: Teilweise gab es Vernehmlassungen, deren Einleitung im Bundesblatt bekanntgemacht wurden, die jedoch dann nicht auf der Liste der Bundeskanzlei erschienen. Eine Rückfrage bei der Bundeskanzlei ergab, dass die Liste, welche die Bundeskanzlei seit Anfang der 1970er Jahre zu führen begann, der Versuch waren, Ordnung in das Vernehmlassungsverfahren zu bringen. Dies habe jedoch nicht bedeutet, dass seit diesem Zeitpunkt alles von der Bundeskanzlei koordiniert worden sei. Die Departemente hätten unterschiedliche Praktiken und nicht alle hätten sich an die geltenden Regelungen gehalten. Es sei deshalb durchaus möglich, dass Vernehmlassungen im Bundesblatt publiziert wurden, ohne dass sie auf einer Liste der Bundeskanzlei erschienen.<sup>22</sup>

In einem letzten Schritt wurde die Excel-Tabelle bereinigt, d.h. Schreibfehler korrigiert und Departementsnamen vereinheitlicht. Ebenfalls wurde sie den Vorgaben der Informatikdienste des BAR angepasst, um eine möglichst reibungslose Übernahme und rasche Verwendung zu ermöglichen. Aus der vollständigen Liste wurden Quantifizierungen vorgenommen, die einen ersten Eindruck über die mengenmässige Verteilung der Vernehmlassungsverfahren auf die Jahre, die Departemente und die verschiedenen Gesetzesstufen ermöglichen. Diese Zahlen wurden dann mit den spärlichen Angaben aus der Literatur verglichen:

Poitry<sup>23</sup> zählte zwischen 1971 und 1976 total 69 Vernehmlassungsverfahren.<sup>24</sup> Seine Angaben beruhen auf Informationen der Bundeskanzlei.<sup>25</sup> Poitry weist allerdings nicht aus, ob seine Liste Vernehmlassungen aller Gesetzesstufen enthält. Die aus dem BAR-Projekt resultierende Metaliste umfasst während desselben Zeitraumes total 166 Verfahren, wovon 75 Vernehmlassungen auf Gesetzesstufe sind. Selbst wenn Poitry also lediglich Vernehmlassungen auf Gesetzesstufe berücksichtigte, liegt seine Zahl unter der umfassenderen Metaliste.

Als zweites wurden die Angaben von Guggenheim herangezogen. Er bezieht sich auf die auch von uns verwendeten Listen der Bundeskanzlei, beschränkt sich jedoch auf die Verfassungs- und Gesetzesstufe. Guggenheim verzeichnet 103 zwischen dem 6.5.1970 eingeleiteten und vor dem 1.1.1977 abgeschlossene Vernehmlassungsverfahren – darunter 23 auf Verfassungs- und 80 auf Gesetzesstufe.<sup>26</sup> Diese Zahlen stimmen praktisch mit den Angaben auf der Metaliste überein: Im selben Zeitraum finden sich hier 104 Vernehmlassungen, wobei 22 auf Verfassungsstufe- und 82 auf Gesetzesstufe fallen.

Ein dritter Vergleich mit den Angaben von Jeremias Blaser<sup>27</sup>, welche identisch sind mit jenen von Martin Zogg<sup>28</sup> ergab eine hohe Übereinstimmung ab 1975 mit lediglich marginalen Abweichungen (vgl. nachfolgende Tabelle). Grössere Differenzen bestehen für die Jahre 1971, 1973 und 1974. Ein Grund dafür könnte sein, dass die Bundeskanzlei nicht nur Listen über die tatsächlich durchgeführten Vernehmlassungen pro Jahr geführt hat, sondern dass sie halbjährlich eine Liste mit vorgesehenen Vernehmlassungen erstellte, welche die Vernehmlassungsadressaten über zukünftige Anhörungen orientieren sollte. Unter den auf dieser Liste angegebenen Vernehmlassungen konnten sich jedoch auch solche befinden, die schliesslich gar nicht durchgeführt wurden. Möglicherweise stammen Blasers Angaben von diesen Listen und enthalten deshalb mehr Vernehmlassungen als die definitiven Listen Ende Jahr, auf welchen die Metadatenbank basiert.

<sup>22</sup> Telefonische Antwort von Herrn Dusan Kojic von der Bundeskanzlei auf die Mail-Anfrage von Peter Fleer vom 07.11.2012.

<sup>23</sup> Poitry, Alain-Valéry, *La fonction d'ordre de l'État. Analyse des mécanismes et des déterminants sélectifs dans le processus législatif* suisse, Bern 1989

<sup>24</sup> Ebd.: S. 230.

<sup>25</sup> Ebd.: S. 170.

<sup>26</sup> Guggenheim, Georges, *Das Vernehmlassungsverfahren im Bund : eine statistische Untersuchung 1970-1976*, Zürich 1978, S. 42.

<sup>27</sup> Blaser, Jeremias, *Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz. Organisation, Entwicklung und aktuelle Situation*, Opladen 2003, S. 427.

<sup>28</sup> Zogg, Martin, *Das Vernehmlassungsverfahren im Bund*, Bern 1988, S. 87.



Jahr	Anzahl Vernehmlassungen aus eigener Liste	Angaben aus M. Zogg/J. Blaser	Differenz
1970	29	29	0
1971	31	38	-7
1972	37	37	0
1973	27	39	-12
1974	27	32	-5
1975	22	21	1
1976	22	25	-3
1977	28	26	2
1978	39	39	0
1979	27	26	1
1980	29	30	-1
1981	20	20	0
1982	21	20	1
1983	31	32	-1
1984	22	19	3
1985	21	20	1
1986	16	15	1
1987	16	13	3
1988	16	14	2
1989	17	16	1
1990	17	17	0
1991	27	22	5



## 3 Ausblick

Das hier beschriebene Projekt mündet in einer Metadatenbank auf der Basis einer Excel-Tabelle, welche die Vernehmlassungen für den Zeitraum 1970 bis 1991 vollständig erfasst und für den Zeitraum 1970-1979 Angaben zum Quellenbestand im Bundesarchiv (BAR) enthält. Für die Jahre 1980-1991 sind vereinzelt Hinweise auf Dossiers vermerkt. Das in diesem Schlussbericht beschriebene Projekt ist mit dem Erstellen dieser Datenbank abgeschlossen. Die Datenbank sollte auf der Website des Bundesarchivs publiziert werden und idealerweise mit den Angeboten der Bundeskanzlei verlinkt sein. Sie kann so zu einer wichtigen Quelle werden für die interessierte Öffentlichkeit und die Forschung. Sie bietet eine erste Anlaufstelle für eingehendere Recherchen spezifischer Gesetzgebungsprozesse. Mit ihrer Hilfe können rasch die wichtigsten Dokumente lokalisiert und im Bundesarchiv angefragt werden. Sie bildet aber auch Grundlage für eine systematische quantitative Analyse. Eine solche kann nun erstmals auf einer gesicherten Datenlage vorgenommen werden. Freilich braucht es für ausführlichere Analysen, die etwa auch die Berücksichtigung der Adressaten, deren Einfluss auf die Gesetzgebung oder den Umgang der Verwaltung mit der vorparlamentarischen Einbindungsmöglichkeit zum Ziel haben könnten, weiteres Aktenstudium und die entsprechenden Forschungsressourcen. Die Suche nach den entsprechenden Akten wird aber durch die Metadatenbank enorm erleichtert.

Die Datenbank dürfte in dieser Form also ihren Zweck erfüllen. Es bieten sich drei mögliche Ergänzungen an:

*Erstens* bietet sich ein longitudinaler Ausbau der Datenbank an. Wünschenswert wäre eine Vervollständigung für die Jahre 1960 bis 1969. Wie bereits erwähnt (2.3 Schritt III), ist dafür ein intensives Quellenstudium der Akten der Departemente nötig, da für diesen Zeitraum weder Listen geführt noch Mitteilungen im Bundesblatt veröffentlicht wurden. Einen ersten Anhaltspunkt könnten dabei die Generalsekretariate der Departemente bilden, da anzunehmen ist, dass diese über die Einleitung einer Vernehmlassung informiert waren. Ebenfalls könnten Pressemitteilungen Hinweise auf Vernehmlassungsverfahren liefern. Mindestens so aufwändig aber ebenfalls anstrebenswert wäre eine ähnlich geartete Erhebung aller Vernehmlassungsverfahren von 1947 bis 1960 und evtl. sogar vorher.

*Zweitens* sollte die Datenbank mit der Aktenlage für die Jahre ab 1980 ergänzt werden. Hier könnte sukzessiv Jahr für Jahr vorgegangen werden, analog zur Freigabe der Dossiers von der dreissigjährigen Schutzfrist. Alternativ könnte in einem grösseren Projekt die Aufhebung der Schutzfristen beantragt werden, um die Datenbank für die Jahre 1980 bis 1991 zu ergänzen.

*Drittens* wäre zu klären, ob die Metadatenbank so erweitert werden soll, dass sie an die im Internet zugängliche Liste der Bundeskanzlei mit den Vernehmlassungen ab 1992 anschlussfähig würde. Dies würde bedeuten, dass die gefundenen Dokumente wie Kreisschreiben und Adressatenlisten digitalisiert und dem Nutzer der Datenbank verfügbar gemacht werden. In diesem Zusammenhang könnte auch das Angebot der Bundeskanzlei systematisiert werden, sind doch dort die wichtigsten Dokumente (z.B. Bericht, Begleitschreiben, Adressatenliste, Fragebogen und Antworten) nicht für alle Vernehmlassungen (und Jahre) erhältlich.



## 4 Bibliografie

Blaser, Jeremias, *Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz. Organisation, Entwicklung und aktuelle Situation*, Opladen 2003.

Blaser, Jeremias, Le système de consultation en Suisse : Esquisse réflexive d'une analyse empirique, in : A contrario 1 (1) : 10-31 (2003).

Buser, Walter, *Das Vorverfahren der Gesetzgebung*, in: Documenta, Bern 1983.

Gerheuser, Frohmüt, Vatter, Adrian, Sager, Fritz, *Die Berücksichtigung von Stellungnahmen der Kantone im Vernehmlassungsverfahren des Bundes*, 1997, S. 129.

Gerheuser, Frohmüt, *Berücksichtigung von Stellungnahmen der Kantone im Vernehmlassungsverfahren des Bundes* : Studie zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle.

Germann, Rainmund E., „Die Kantone: Gleichheit und Disparität“, in: Klöti, Ulrich, Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 1999, S. 413.

Guggenheim, Georges, *Das Vernehmlassungsverfahren im Bund : eine statistische Untersuchung 1970-1976*, Zürich 1978.

Hauser, Benedikt, *Wirtschaftsverbände im frühen schweizerischen Bundesstaat. Vom regionalen zum nationalen Einzugsgebiet*, 1985.

Huber, Karl, *Erfahrungen mit dem Vernehmlassungsverfahren im Bund*, in: Schweizer Monatshefte 45 (8): 775-786 (1965/66).

Kägi, Marcel, *Diskursive Momente im Vernehmlassungsverfahren*, Bern 2010.

Klöti, Ulrich, „Das Vernehmlassungsverfahren – Konsultation oder Ritual?“, in: Stimmen zur Staats- und Wirtschaftspolitik 78 (Juni): 1-10 (1987).

Kriesi, Hanspeter, *Le système politique suisse*, 1998.

Kriesi, Hanspeter, *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Frankfurt 1980.

Kriesi, Hanspeter, « Interne Verfahren bei der Ausarbeitung von Stellungnahmen in Vernehmlassungsverfahren », in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaften 19: 233–259 (1979).

Neidhart, Leonhard, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern 1970.

Papadopoulos, Yannis, *Les processus de décision fédéraux en Suisse*, Paris 1997.

Poitry, Alain-Valéry, *La fonction d'ordre de l'État. Analyse des mécanismes et des déterminants sélectifs dans le processus législatif suisse*, Bern 1989.

Reich, Richard, „Notes on the Local and Cantonal Influence in the Swiss Federal Consultation Process“, in: Publius 5(2): 117-126 (1975).



Rubattel, Rodolphe, *Die Beziehungen zwischen Bund und Wirtschaftsverbänden. Bericht zuhanden des Bundesrates. Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement*, Bern 1957.

Schenkel, Walter, Serdült, Uwe, „Bundesstaatliche Beziehungen“, in: Klöti, Ulrich (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich 1999, S. 478.

Sciarini, Pascal, „*Le processus législatif.*“, in: in: Klöti, Ulrich (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich 1999, S. §§§.

Sciarini, Pascal, Trechsel, Alexandre TRECHSEL, „*Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires?*“ in : *Swiss Political Science Review* 2(2): 204-240 (1996).

Sciarini, Pascal, Nicolet, Sarah, Fischer, Alex, « *L'impact de l'internationalisation sur les processus de décision en Suisse: Une analyse quantitative des actes législatifs 1995-1999* », in : *Swiss Political Science Review* 8(3/4) : 1-34 (2002).

Tschänni, Hans, *Wer regiert die Schweiz?*, Zürich 1983.

Vatter, Adrian, „*Föderalismus*“, in: Klöti, Ulrich (Hrsg.), *Handbuch der schweizerischen Politik*, Zürich 1999, S. 92-97.

Zogg, Martin, *Das Vernehmlassungsverfahren im Bund*, Bern 1988.





## 5 Quellenanhang

### 5.1 Teilrevision der Bundesverfassung vom 6. Juli 1947

#### **Art. 32<sup>43</sup>**

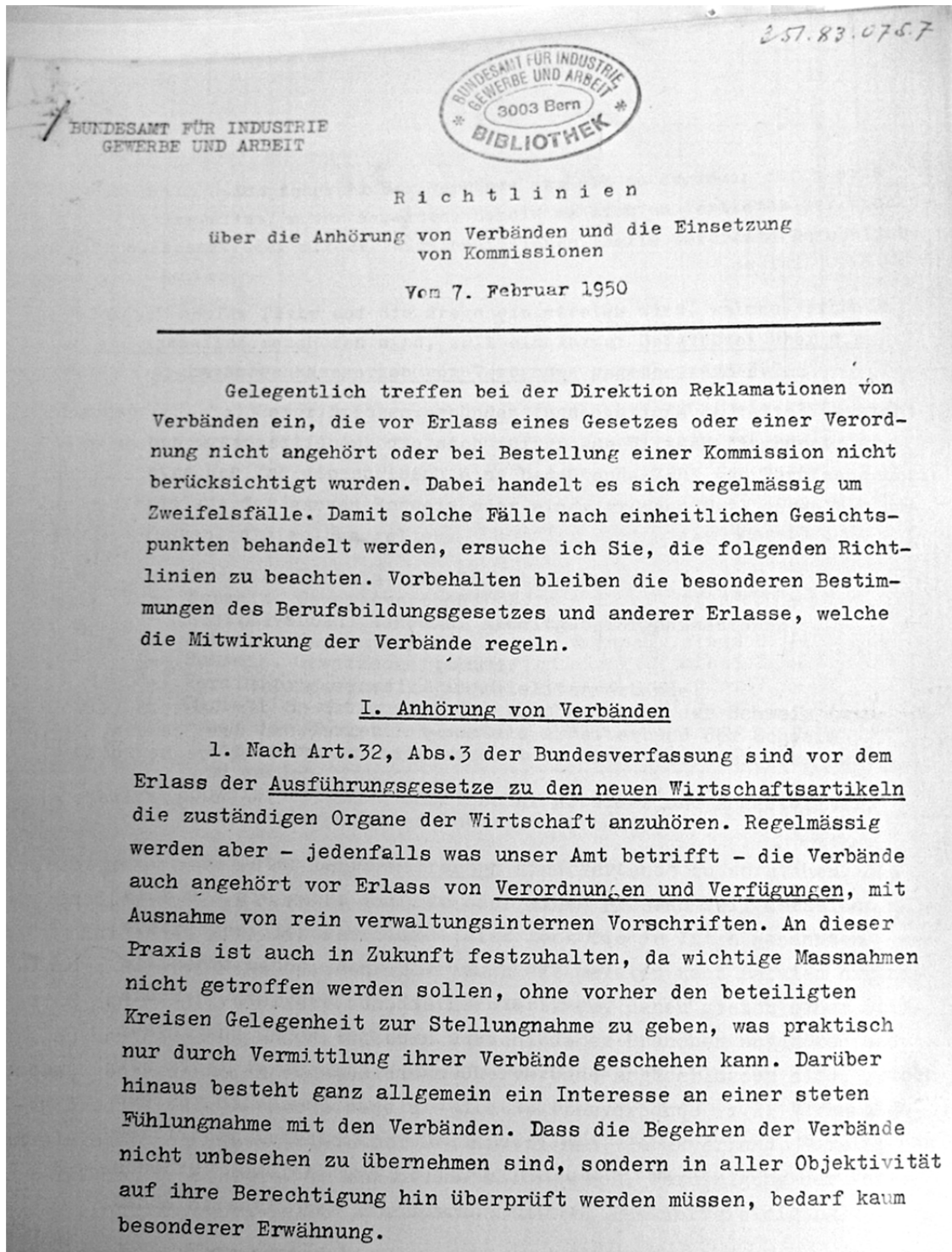
<sup>1</sup> Die in den Artikeln 31<sup>bis</sup>, 31<sup>ter</sup> Absatz 2, 31<sup>quater</sup>, 31<sup>quinqies</sup> und 31<sup>octies</sup> Absätze 2 und 3 genannten Bestimmungen dürfen nur durch Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse eingeführt werden, für welche die Volksabstimmung verlangt werden kann.<sup>44</sup> Für Fälle dringlicher Art in Zeiten wirtschaftlicher Störungen bleibt Artikel 89 Absatz 3<sup>45</sup> vorbehalten.

<sup>2</sup> Die Kantone sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören. Ihnen ist in der Regel der Vollzug der Bundesvorschriften zu übertragen.

<sup>3</sup> Die zuständigen Organisationen der Wirtschaft sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören und können beim Vollzug der Ausführungsvorschriften zur Mitwirkung herangezogen werden.



## 5.2 Richtlinien des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA)<sup>29</sup>



<sup>29</sup> Fotografien aus dem Bestand des Bundesarchivs: E1010B#1986/151#541\*, Aktenzeichen 310.1, Vernehmlassungsverfahren, Vorverfahren, 1968 – 1972.



- 2 -

Die Anhörung der Verbände ist oft zu ergänzen durch eine Konsultation von Experten, handle es sich um Vertreter der Wissenschaft oder mit der wirtschaftlichen Praxis vertraute Persönlichkeiten.

2. Bevor auf die Frage eingetreten wird, welche Verbände jeweils anzuhören sind, soll ein kurzer Ueberblick über die wichtigsten Kategorien von Verbänden gegeben werden.

a) Unter Spitzenverbänden (associations de faîte) versteht man Organisationen, die sich auf grosse Wirtschaftsgruppen erstrecken und die zugleich eine bedeutende Zahl von Berufsangehörigen aus der ganzen Schweiz oder einem grossen Teil derselben umfassen; als solche gelten:

- Schweiz. Handels- und Industrie-Verein;
- Schweiz. Gewerbeverband;
- Zentralverband schweiz. Arbeitgeberorganisationen;
- Schweiz. Bauernverband;
- Schweiz. Gewerkschaftsbund;
- Vereinigung schweiz. Angestelltenverbände;
- Christlich-nationaler Gewerkschaftsbund der Schweiz (mit dem der Christlich-soziale Arbeiterbund der Schweiz eng verbunden ist, weshalb er nicht besonders begrüsst zu werden braucht);
- Schweiz. Verband evangelischer Arbeiter und Angestellter;
- Landesverband freier Schweizer Arbeiter.

b) Unter Landesverbänden sind Verbände zu verstehen, die sich auf die ganze Schweiz oder einen grossen Teil derselben erstrecken. Landesverbände sind auch die in lit.a genannten Spitzenverbände, dann aber auch die meisten nach Berufen organisierten Unterverbände, ferner Verbände, denen gleich einem Spitzenverband Organisationen verschiedener Branchen angehören und die nicht ihrerseits einem Oberverband angeschlossen sind, jedoch weniger umfassend sind als die Spitzenverbände (z.B. Verband gewerblicher Arbeitnehmer-Organisationen, Tabakverband, Vereinigung schweiz. Juwelen- und Edelmetallbranchen, Vereinigung der Verbände öffentlicher Transportanstalten, Bankiervereinigung).

Ebenso sind hierher zu rechnen gesamtschweizerische Berufsverbände, die keinem Spitzenverband angeschlossen sind (z.B. Vereinigung schweiz. Konservenfabriken, Holzindustrieverband, Faktorenverband, Zeitungsverlegerverband, Verband schweiz.



- 3 -

Schiffli-Stickerei-Fabrikanten, Verband schweiz. Eisengiessereien, Couture-Verband, Fahrrad- und Motorrad-Gewerbe-Verband, Verband schweiz. Angestellten-Vereine der Maschinen- und Elektro-Industrie und verwandter Industrien, Vereinigung schweiz. Strassenfachmänner, Fédération des sociétés commerciales de Suisse romande, Verband der Versandgeschäfte, Buchhandlungs-Gehilfen und Angestellten-Verein, Verband schweiz. Möbeldetaillisten, Bankpersonalverband, Reklame-Verband, Vereinigung von Reise- und Auswanderungsagenturen, Verbindung der Schweizer Aerzte, Zahnärztegesellschaft, Verband schweiz. Krankenanstalten, Verein der Schweizer Presse, Ingenieur- und Architekten-Verein, Technischer Verband, Anwaltsverband).

c) Innerhalb der Landesverbände nehmen die Organisationen der Konsumenten und der Frauen sowie die sog. Interessengemeinschaften eine besondere Stellung ein.

aa) Organisationen der Konsumenten sind der Verband schweiz. Konsumvereine, der Migros-Genossenschafts-Bund, der Verband der (katholischen) Genossenschaften Konkordia und der Städteverband, welcher jedoch auch andere Interessen der Städte wahrt. (Organisationen wie der Verband ostschweiz. landwirtschaftlicher Genossenschaften sind in diesem Zusammenhang zu den Produzentenverbänden zu rechnen.)

bb) An Frauenorganisationen sind in erster Linie der Schweiz. Frauenbund (in welchem vor kurzem das Frauensekretariat aufgegangen ist), der Katholische Frauenbund, der Gemeinnützige Frauenverein (dem Schweiz. Frauenbund nicht angeschlossen) und der Frauengewerbeverband zu nennen. Die umfassenden Frauenorganisationen sind nicht nur als Repräsentanten der Frauen als solcher, sondern auch als Vertretung der Konsumenten anzusprechen, während z.B. der Frauengewerbeverband auch bestimmte Berufszweige vertritt.

cc) Interessengemeinschaften sind Zusammenschlüsse von Verbänden, die nicht die Gesamtheit der Interessen der angeschlossenen Gruppen wahrnehmen, sondern lediglich einen mehr oder weniger be-





schränkten Kreis von Interessen (z.B. Verband der schweiz. Markenartikelfabrikanten, Schutzverband der papierverarbeitenden Industrien, Interessengemeinschaft der Arbeitnehmer der Textil- und Bekleidungsindustrie, Interessengemeinschaft für Musik und Radio, Fremdenverkehrsverband, Strassenverkehrsverband, Ausschuss für zwischengenossenschaftliche Beziehungen, Schweizerwoche-Verband, Verband paritätischer Arbeitslosenversicherungskassen, Städteverband, der u.a. auch Konsumentenvertreter ist). Die Mitglieder einer Interessengemeinschaft sind daher nicht als deren Unterverbände in dem Sinne, wie diese Bezeichnung allgemein verstanden wird, anzusehen.

3. Welche Verbände im einzelnen anzuhören sind, ist nach den besonderen Umständen jedes Falles zu beurteilen, wobei immerhin die nachstehenden Grundsätze zu beachten sind.

a) Vor Erlass eines Gesetzes oder einer Verordnung von allgemeinem Interesse sind regelmässig anzuhören

- die Spitzenverbände;
- der Ausschuss für zwischengenossenschaftliche Beziehungen, der Migros-Genossenschafts-Bund, welcher dem Ausschuss nicht angehört, und der Städteverband;
- der Schweiz. Frauenbund und der Katholische Frauenbund;
- die in Betracht fallenden Interessengemeinschaften;
- weitere Landesverbände, die an der Regelung unmittelbar interessiert sind, sofern sie nicht einem Spitzenverband angehören oder sofern die Anhörung des Spitzenverbandes allein nicht als genügend erachtet wird.

Zur eben erwähnten Anhörung weiterer Landesverbände ist ergänzend zu bemerken, dass z.B. sozialpolitische Vorschriften von allgemeiner Bedeutung wichtigen Organisationen, die keinem Spitzenverband angeschlossen sind, wie dem Verband der Angestelltenvereine in der Maschinenindustrie und dem Bankpersonalverband, zur Vernehmlassung unterbreitet werden sollen. Aber auch Landesverbände, die einem Spitzenverband angeschlossen sind, haben je nach den Umständen vielleicht ein Interesse daran, direkt zum Worte zu kommen. So werden Fragen, welche den Detailhandel betreffen, im allgemeinen nicht nur dem Gewerbeverband, sondern auch dem Detaillistenverband zu unterbreiten sein. Ähnliches gilt für den Baumeisterverband, die Vereinigung des Import- und Grosshandels, den Hotelierverein und andere.



b) Bei der Vorbereitung von Erlassen, die nicht von allgemeinem Interesse sind, sollen nur die hauptsächlich interessierten Organisationen angehört werden (so vor Erlass von Verfügungen betreffend Schutz der Arbeitnehmer einzelner Branchen und der Verordnung über die gewerbsmässig betriebenen Berufsschulen).

4. Die vorstehenden Ausführungen betreffen lediglich die Anhörung von Organisationen mit bestimmten wirtschaftlichen Interessen, abgesehen etwa von der Vertretung teils über den wirtschaftlichen Bereich hinausreichender Belange durch die Frauenorganisationen. Mitunter wird es angebracht sein, auch Vereinigungen anderer Art zu begrüßen, so vor allem:

- Neue Helvetische Gesellschaft;
- Schweiz. Gemeinnützige Gesellschaft;
- Schweiz. Arbeitsgemeinschaft der Jugendorganisationen;
- Schweiz. Juristenverein;
- Schweiz. Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft;
- Schweiz. Landeskongress für soziale Arbeit;
- Schweiz. Vereinigung für Sozialpolitik;
- Interkantonale Vereinigung für Arbeitsrecht;
- Schweiz. Verband für Berufsberatung und Lehrlingsfürsorge;
- Schweiz. Gesellschaft für kaufmännisches Bildungswesen;
- Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren;
- Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren;
- Verband schweiz. Arbeitsämter;
- Verband schweiz. statistischer Ämter;
- Deutsch- und welschschweiz. Konferenz der Lehrlingsämter.

Die Anhörung der zuletzt genannten Organisationen, denen nur Behördenvertreter angehören, kommt vor allem in Betracht, wenn die Kantone nicht ohnehin angefragt werden, sowie für Fragen spezieller Natur.

5. Im Zweifelsfall wird eher für als gegen die Anhörung zu entscheiden sein. Die Prüfung einer Vernehmlassung bildet für die Behörden keine ungebührliche Belastung, umsomehr, als manchmal auch Vernehmlassungen kleinerer Organisationen sehr wertvoll sind, und die Bereitschaft zur Mitarbeit solcher Organisationen durch die Entgegennahme einer Vernehmlassung nur gefördert wird.



Reicht ein Verband, ohne begrüsst worden zu sein, eine Vernehmlassung ein, so soll sie ebenfalls berücksichtigt werden, sofern sie materiell von Interesse ist.

## II. Der Verkehr mit den Verbänden

1. Wie schon in einer Weisung des Departementes vom 1. März 1939 ausgeführt wurde, sollen die Abteilungen "wenn immer möglich und soweit es sich um Fragen allgemeiner Natur oder grosser Tragweite handelt" mit den Spitzenorganisationen verkehren und regionale und berufliche Unterverbände an jene verweisen. Diese Regel ist grundsätzlich nach wie vor zu beachten. Immerhin sei nochmals hervorgehoben, dass es auch in wichtigen Angelegenheiten u.U. angezeigt ist, neben den Spitzenorganisationen auch ihnen angeschlossene Landesverbände zu konsultieren, was aber den Spitzenorganisationen zur Kenntnis gebracht werden sollte. Jedemfalls aber soll nicht mit regionalen Verbänden verkehrt werden (sofern sie sich nicht auf ein grosses Gebiet der Schweiz erstrecken und daher den Landesverbänden gleichgestellt sind), ausgenommen den Fall, dass es sich um Fragen handelt, die ausschliesslich die betreffende Region interessieren.

2. Ob die Direktion des Amtes oder die Sektionen an die Verbände gelangen, richtet sich nach der Ausscheidung der Kompetenzen zwischen der Direktion und den Sektionen im Organisationsreglement. Fällt ein Geschäft in die Kompetenz der Direktion, so entscheidet sie über die Fühlungnahme mit den Verbänden entweder durch Unterzeichnung eines entsprechenden Schreibens oder, allenfalls auf Grund einer Besprechung, durch eine besondere Weisung an die betreffenden Sektionen. Handelt es sich um ein Geschäft, das in die Zuständigkeit einer Sektion fällt, so hat sie im Sinne der vorstehenden Richtlinien selbst das Nötige vorzunehmen; einschränkend sei jedoch beigefügt, dass in Angelegenheiten grundsätzlicher Natur, die über die laufende Geschäftserledigung hinausgehen, die Sektionen nur im Einverständnis mit der Direktion an Spitzenverbände gelangen sollen.



### III. Einsetzung konsultativer Kommissionen

1. Für die Bestellung konsultativer Kommissionen sind die vorstehenden Ausführungen sinngemäss anwendbar. Dabei dürfen die Kommissionen nicht überdimensioniert und damit aktionsunfähig gemacht werden. Auch kleineren Organisationen ist gegebenenfalls nach einem gewissen Turnus eine Vertretung einzuräumen. Werden z.B. den Arbeitnehmern insgesamt 4 Sitze eingeräumt, so sollen

- besondere Verhältnisse vorbehalten - 2 dem Schweiz. Gewerkschaftsbund zustehen, 1 den Angestelltenverbänden und 1 den Minderheitsgewerkschaften.

Sind Fragen zu behandeln, welche die Arbeitgeber und Arbeitnehmer in gleicher Weise interessieren, so soll zwischen der Vertretung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer Parität bestehen. Für die Behandlung anderer Fragen sind Arbeitgeber und Arbeitnehmer ebenfalls beizuziehen, ohne dass Parität zu bestehen braucht.

2. Grössere Kommissionen sollen im allgemeinen gebildet werden aus Vertretern

- des Amtes (allenfalls auch anderer Bundesstellen);
- der Kantone;
- der Wissenschaft;
- der Unternehmer bzw. Arbeitgeber, und der Arbeitnehmer;
- der Konsumenten;
- allenfalls anderer interessierter Kreise.

Ausser der Vertretung der Wissenschaft kann auch jene wirtschaftlicher Kreise einzelnen Experten übertragen werden, die nicht als Verbandsvertreter zu gelten haben, vielmehr auf Grund eines rein persönlichen Mandates Stellung beziehen.

Ferner ist nach Möglichkeit darauf Bedacht zu nehmen, dass insbesondere auch die verschiedenen Landesteile und Sprachen in einem angemessenen Verhältnis vertreten sind. In grössere Kommissionen sollten in der Regel mindestens zwei Vertreter der welschen und ein Vertreter der italienischen Schweiz gewählt werden.





3. Den Kantonen und interessierten Kreisen ist vor der Bestellung der Kommission Gelegenheit zu geben, Vorschläge für die Wahl ihrer Vertreter zu unterbreiten, wobei nach Möglichkeit Zweier- oder Dreier-vorschläge einzuholen sind; diesen Vorschlägen kommt jedoch keine Verbindlichkeit zu, wenn ihnen auch nach Möglichkeit Rechnung getragen werden soll.

4. Grundsätzlich ist es nicht zulässig, dass sich Kommissionsmitglieder durch andere Personen vertreten lassen. Wird ausnahmsweise eine Stellvertretung zugelassen, so ist der Stellvertreter im selben Verfahren und nach denselben Ueberlegungen zu bezeichnen, welche für die Wahl von Kommissionsmitgliedern gelten.

5. In allen Fällen sind die Kommissionen von der Direktion einzusetzen (sofern nicht das Departement oder der Gesamtbunderrat zuständig ist) oder ist zumindest vor dem endgültigen Entscheid die Bestellung und die Zusammensetzung der Kommissionen durch die Direktion genehmigen zu lassen.

FE/JS

Kampmann

Geht an

- Herrn Vizedirektor Holzer
- die Sektionen I, II, III, IV, V und VI
- Herrn Dr. Jost
- Herrn Dr. Haene
- Herrn Dr. Pedotti



## 5.3 Richtlinien des Bundesrates von 1970<sup>30</sup>

### **Bekanntmachungen von Departementen und anderen Verwaltungsstellen des Bundes**

#### **Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung**

(Vom 6. Mai 1970)

*Der Schweizerische Bundesrat  
beschliesst:*

#### **I. Geltungsbereich**

1

<sup>1</sup> Diese Richtlinien gelten für die Vorbereitung von Erlassen der Verfassungs-, der Gesetzes- und der Verordnungsstufe durch die Departemente und die Bundeskanzlei (im folgenden Departemente genannt).

<sup>2</sup> Soweit sich ständige beratende Kommissionen mit der Vorbereitung solcher Erlasse befassen, finden diese Richtlinien keine Anwendung.

#### **II. Erlasse der Verfassungs- und der Gesetzesstufe**

##### **1. Ausarbeitung des Vorentwurfs**

2

<sup>1</sup> Den Auftrag zur Ausarbeitung des Vorentwurfs erteilt das in der Sache zuständige Departement (im folgenden Departement genannt).

<sup>2</sup> Der Auftrag ist genau zu umschreiben und zu befristen. Kann die Frist nicht eingehalten werden, so ist das Departement rechtzeitig zu verständigen. Es setzt gegebenenfalls eine neue Frist fest.

3

<sup>1</sup> Das Departement bestimmt, ob der Vorentwurf durch die in der Sache zuständige Abteilung, durch eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe oder unter Mitwirkung eines oder mehrerer Experten (Studienkommission) ausgearbeitet werden soll.

<sup>2</sup> Als Experten sind von der Bundesverwaltung unabhängige Personen zu bestellen.

<sup>30</sup> Bundesblatt 1970, Band 1, Heft 21, Seite 993-998



<sup>3</sup> Eine Studienkommission soll in der Regel höchstens fünfzehn Mitglieder zählen.

4

<sup>1</sup> Den Vorsitz einer Arbeitsgruppe führt der Chef oder ein anderer hoher Beamter der in der Sache zuständigen Abteilung; der Vorsitzende einer Studienkommission wird vom Departement bezeichnet.

<sup>2</sup> Die Verhandlungen werden protokolliert. Die in der Sache zuständige Abteilung besorgt das Sekretariat.

5

Für bestimmte Einzelfragen kann der Vorsitzende mit Einwilligung des Departements andere Experten beiziehen. Die Einwilligung kann für die ganze Dauer des Verfahrens zum voraus erteilt werden.

## **2. Weiterbearbeitung des Vorentwurfs**

6

<sup>1</sup> Das Departement bestimmt, ob der Vorentwurf durch die in der Sache zuständige Abteilung oder durch eine Expertenkommission weiter bearbeitet werden soll.

<sup>2</sup> Der Bundesrat ist vor der Einsetzung einer Expertenkommission zu orientieren; er kann über die Zusammensetzung Weisungen erteilen.

<sup>3</sup> Ziffer 2 Absatz 2 findet Anwendung.

7

<sup>1</sup> Eine Expertenkommission soll in der Regel höchstens fünfundzwanzig Mitglieder zählen.

<sup>2</sup> Wo die Umstände es als angezeigt erscheinen lassen, können auch Mitglieder der Bundesversammlung in eine Expertenkommission gewählt werden.

<sup>3</sup> Bundesbeamte wirken in einer Expertenkommission in der Regel mit beratender Stimme mit.

8

<sup>1</sup> Das Departement bezeichnet den Vorsitzenden; ausnahmsweise führt der Departementsvorsteher den Vorsitz.

<sup>2</sup> Ziffer 4 Absatz 2 findet Anwendung.

9

<sup>1</sup> Eine Expertenkommission kann sich in Subkommissionen gliedern, soweit eine zweckmässige Erfüllung ihres Auftrags es rechtfertigt.

<sup>2</sup> Die Subkommissionen erstatten der Gesamtkommission Bericht. Diese ist allein befugt, Beschlüsse zu fassen.

<sup>3</sup> Zur Abklärung von Einzelfragen oder zur Vornahme von Erhebungen kann eine Expertenkommission mit Zustimmung des Departements unmittelbar an die Kantone und an weitere sachkundige Stellen gelangen.



10

Hat die Expertenkommission ihren Auftrag erfüllt, so entscheidet das Departement, unter Mitteilung an den Bundesrat, über das weitere Vorgehen.

**3. Vernehmlassungsverfahren**

11

Die Einleitung des Vernehmlassungsverfahrens bedarf stets der Ermächtigung des Bundesrates. Im Antrag ist anzugeben, wer angehört werden soll.

12

<sup>1</sup> Die Kantone und die zuständigen Organisationen sind anzuhören, wo das Bundesrecht es vorschreibt.

<sup>2</sup> Die Kantone sind ausserdem anzuhören:

- a. zu Erlassen der Verfassungstufe;
- b. zu Erlassen der Gesetzesstufe (Gesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, Staatsverträge), wenn diese die Rechte oder Pflichten der Kantone berühren oder für sie sonst von erheblicher politischer, kultureller, wirtschaftlicher oder finanzieller Tragweite sind.

<sup>3</sup> Die Departemente führen ein Verzeichnis der in bezug auf ihren Geschäftsbereich in Frage kommenden Organisationen.

13

<sup>1</sup> Die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien sind zu Erlassen der Verfassungstufe und überdies zu Erlassen von besonderer politischer Tragweite anzuhören.

<sup>2</sup> Die Bundeskanzlei führt ein Verzeichnis der Anschriften dieser Parteien und hält es den Departementen zur Verfügung.

14

<sup>1</sup> Vorbehältlich abweichender Vorschriften bestimmt der Bundesrat auf Antrag des Departements, ob und wer in andern Fällen anzuhören sei.

<sup>2</sup> Über die Anhörung des Bundesgerichts entscheidet das Departement.

15

<sup>1</sup> Das Departement bestimmt, ob die Anhörung mündlich (konferenziell) oder schriftlich zu erfolgen habe. Ausnahmsweise können beide Verfahren Platz greifen.

<sup>2</sup> Erfolgt die Anhörung schriftlich, so ist das Verfahren zu befristen. Die Frist soll in der Regel mindestens zwei Monate betragen.

<sup>3</sup> Die Bundeskanzlei sorgt für die zeitliche Koordination der Vernehmlassungsverfahren. Zu diesem Zweck ist ihr vor der Einleitung eines Vernehmlass-



sungsverfahrens, unter Beilage des Rundschreibens, mit dem das Verfahren eingeleitet werden soll, Kenntnis zu geben.

16

<sup>1</sup> Die Einladung zur Vernehmlassung ergeht durch das Departement. Werden die Kantone angehört, so ergeht die Einladung an die Regierung, soweit nicht kantonale Direktorenkonferenzen angehört werden.

<sup>2</sup> Mit der Einladung werden der Erlassesentwurf, gegebenenfalls mit Varianten und Alternativen, Erläuterungen dazu sowie sachbezügliche Gutachten zugestellt. Wenn nicht besondere Gründe dagegen sprechen, werden diese Unterlagen gleichzeitig der Presse abgegeben.

<sup>3</sup> Besteht noch kein Erlassesentwurf, so kann an seiner Stelle ein Fragenkatalog unterbreitet werden.

17

<sup>1</sup> Die in der Sache zuständige Abteilung sorgt für die Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse. Das Departement entscheidet, nach Orientierung des Bundesrates, über das weitere Vorgehen.

<sup>2</sup> Das Departement kann die Expertenkommission erneut einberufen, wenn die Vernehmlassungsergebnisse es erfordern.

#### **4. Aussprachen**

18

<sup>1</sup> Entwürfe zu Erlassen der Verfassungs- und der Gesetzesstufe sowie die zugehörigen Unterlagen können auch ausserhalb des Vernehmlassungsverfahrens Gegenstand einer Aussprache mit Kantonen, Parteien und zuständigen Organisationen bilden.

<sup>2</sup> Über das Ergebnis der Aussprache ist der Bundesrat zu orientieren.

#### **5. Veröffentlichung der Ergebnisse**

19

<sup>1</sup> Soweit diese Richtlinien nichts anderes vorsehen, bestimmt das Departement, ob und gegebenenfalls wie lange die Ergebnisse der einzelnen Stadien des Vorverfahrens der Gesetzgebung vertraulich zu behandeln sind.

<sup>2</sup> Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, einschliesslich der dem Verfahren unterstellten Entwürfe und zugehörigen Unterlagen, haben in der Regel keinen vertraulichen Charakter.

20

<sup>1</sup> Experten dürfen ihre Arbeiten (Vorentwürfe, Entwürfe, Berichte, Gutachten) mit Zustimmung des Departements in Vorträgen, Vorlesungen oder Druckschriften verwerten.



<sup>2</sup> Die Protokolle der Verhandlungen von Arbeitsgruppen und Studienkommissionen werden nicht veröffentlicht; sie dürfen nur mit Zustimmung des Departements, allenfalls mit besondern Auflagen, ausgehändigt oder zur Einsichtnahme überlassen werden.

21

<sup>1</sup> In den Botschaften zu Erlassen der Verfassungs- und der Gesetzesstufe werden der Ablauf des Vorverfahrens und dessen wesentliche Ergebnisse dargestellt.

<sup>2</sup> Die Zusammensetzung von Studien- und Expertenkommissionen sowie der Beizug einzelner Experten werden darin ebenfalls bekanntgegeben oder den vorberatenden parlamentarischen Kommissionen schriftlich mitgeteilt.

22

Den vorberatenden parlamentarischen Kommissionen werden auf deren Verlangen oder auf Weisung des Departements ausgehändigt oder zur Einsichtnahme überlassen:

- a. die Arbeiten von Experten sowie von Arbeitsgruppen, Studien- und Expertenkommissionen;
- b. das Verzeichnis der zur Vernehmlassung eingeladenen Organisationen;
- c. die Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse oder die Vernehmlassungen selbst.

23

<sup>1</sup> Die Bundeskanzlei stellt den Geschäftsprüfungskommissionen der beiden Räte vor der Frühjahrssession die Verzeichnisse der im Berichtsjahr eingesetzten Studien- und Expertenkommissionen sowie der eingeleiteten Vernehmlassungsverfahren zu.

<sup>2</sup> Sie stellt diese Verzeichnisse gleichzeitig den Mitgliedern des Bundesrates zu.

### III. Erlasse der Verordnungsstufe

24

<sup>1</sup> Zuständig zur Bestellung von Experten, zur Einsetzung von Arbeitsgruppen, Studien- und Expertenkommissionen sowie zur Einleitung des Vernehmlassungsverfahrens sind die Departemente.

<sup>2</sup> Sie können ihre Befugnisse allgemein oder für den Einzelfall an die Abteilungen delegieren.

25

<sup>1</sup> Die Kantone sind anzuhören, wenn der Erlass ihre Rechte oder Pflichten berührt, die zuständigen Organisationen, wenn sie beim Vollzug mitzuwirken haben.



<sup>2</sup> Bezüglich der Kantone ergeht die Einladung an die in der Sache zuständigen Departemente, ausnahmsweise an besondere kantonale Fachinstanzen.

26

Die Ziffern 16 Absätze 2 und 3 sowie 18-20 finden sinngemäss Anwendung.

27

Im übrigen haben die Ergebnisse des Vorverfahrens vertraulichen Charakter. In begründeten Fällen kann das Departement Ausnahmen bewilligen.

#### **IV. Mitarbeit der Verwaltung**

28

Die an einer Vorlage interessierten Verwaltungsinstanzen sind im Sinne der Richtlinien der Bundeskanzlei für die Antragsstellung und das Mitberichtsverfahren möglichst frühzeitig zur Mitarbeit beizuziehen.

#### **V. Inkrafttreten**

29

<sup>1</sup> Diese Richtlinien treten am 1. Mai 1970 in Kraft.

<sup>2</sup> Drängen sich im Einzelfall Abweichungen auf, so sind sie dem Bundesrat ohne Verzug zu melden.

Bern, den 6. Mai 1970

In Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

**Tschudi**

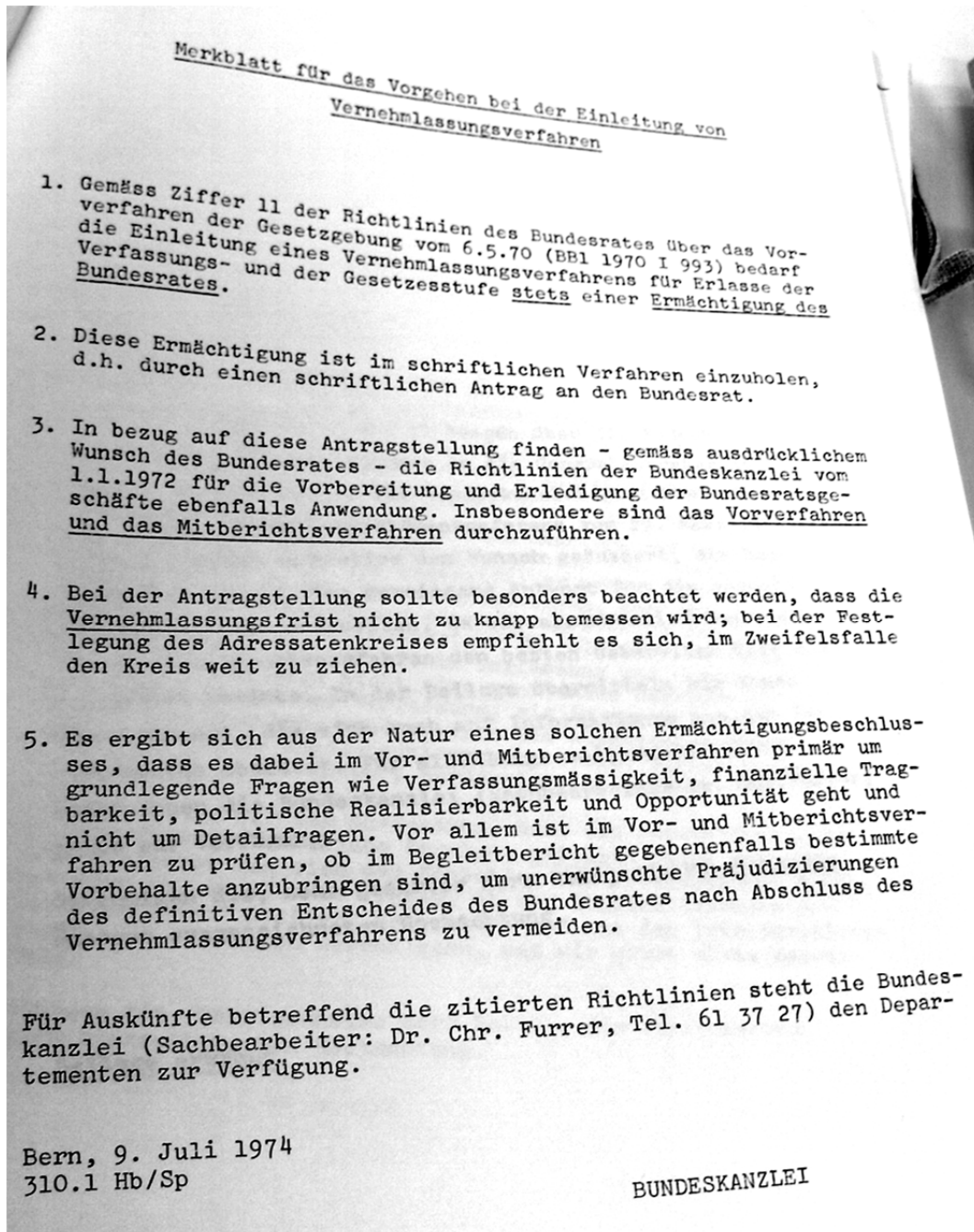
Der Bundeskanzler:

**Huber**

1307



## 5.4 Merkblatt der Bundeskanzlei über das Vernehmlassungsverfahren vom 9.7.1974<sup>31</sup>



<sup>31</sup> Fotografie aus dem Bestand des Bundesarchivs: E1010B#1986/151#542\*, Aktenzeichen 310.1, Vernehmlassungsverfahren, Vorverfahren, 1973 – 1976.





## **5.5 Aufnahme des Artikels 147 in die Bundesverfassung 1991**

### **Art. 147** Vernehmlassungsverfahren

Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise werden bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen.

## **5.6 Bundes Gesetz über das Vernehmlassungsverfahren (VIG) (SR 172.061)**

Vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/172.061.de.pdf>

## **5.7 Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (VIV) (SR 172.061.1)**

Vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/172.061.1.de.pdf>